Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/8401

31. 10. 90

Antwort

der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Brauer, Dr. Daniels (Regensburg), Frau Flinner, Frau Garbe, Frau Hensel, Hoss, Dr. Knabe, Frau Teubner, Frau Wollny und der Fraktion DIE GRÜNEN
— Drucksache 11/7206 —

Bodenschutz II

hier: Flächenverbrauch in der Raum- und Siedlungsplanung sowie der Wohnungsbaupolitik

Vorbemerkung

Der Boden hat eine zentrale Bedeutung für den Naturhaushalt und als Lebensgrundlage für Mensch, Tier und Pflanze. Der Schutz dieser Lebensgrundlage ist daher eine der wichtigsten politischen Aufgaben unserer Zeit. Gefährdungen für den Boden gehen auch von seiner Inanspruchnahme für bauliche Anlagen, insbesondere für Wohnen, Gewerbe, Verkehr und Infrastruktur aus. Die Ausdehnung der Siedlungsfläche führt zu Veränderungen der Bodenoberfläche und der Bodenstruktur, die sich auf die natürlichen Kreisläufe schädlich auswirken können.

Allerdings hat sich das Anwachsen der Flächeninanspruchnahme verlangsamt. Betrug das Wachstum der Siedlungsfläche von 1981 bis 1985 rd. 165 000 ha (= 113 ha/Tag), so ist nach Berechnungen der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung aufgrund der vorläufigen Ergebnisse der Flächenerhebung 1989 der Zuwachs von 1985 bis 1989 auf rd. 127 000 ha (= 87 ha/Tag) zurückgegangen. Die zusätzliche Siedlungsfläche ist dabei aber nicht mit der bebauten Fläche gleichzusetzen, weil in die Siedlungsfläche u. a. auch nicht bebaute und nicht versiegelte Grundstücksflächen eingehen. Allein rund 24 ha/Tag durchschnittlich

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 31. Oktober 1990 übermittelt. Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

entfallen z. B. auf Erholungsflächen, die in der Regel naturnah gestaltet werden. Als Grundstücksflächen für den Wohnungsbau werden etwa ca. 20 ha/Tag durchschnittlich in Anspruch genommen. Die genannten Zahlen lassen eine deutliche Abschwächung des Siedlungsflächenwachstums erkennen. Sie beziehen sich allerdings, wie im übrigen auch die übrige Antwort der Großen Anfrage auf das bis zum 2. Oktober 1990 bestehende Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, auf das sich die Große Anfrage selbst ebenfalls bezieht.

Die Bundesregierung hat mit ihrer Bodenschutzkonzeption von 1985 (Drucksache 10/2977) und den allgemeinen gesetzlichen Rahmenbedingungen frühzeitig Maßnahmen eingeleitet, um die Flächeninanspruchnahme auf das Notwendige zu begrenzen. Im Einzelfall konkurrieren die Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit anderen Belangen, insbesondere den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung sowie den Belangen der Wirtschaft und des Verkehrs. Bei der Beurteilung der sich hieraus ergebenden Siedlungsentwicklung durch die hierfür zuständigen Länder und Gemeinden ist aus ökologischer Sicht allerdings zu beachten, daß erst das „Zusammenrücken" der Menschen in Städten und Dörfern mit einer effizient ausgenutzten Infrastruktur es ermöglicht, den Außenbereich weitgehend vor einer Inanspruchnahme für bauliche Zwecke zu schützen. Eine flächensparende Bautätigkeit auf planerisch sorgfältig ausgewählten Flächen auf der einen Seite und der Schutz wertvoller Landschaft auf der anderen Seite bedingen sich daher gegenseitig. Die konkurrierenden Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen, ist Aufgabe der Raumordnung, der Landesplanung und insbesondere der gemeindlichen Bauleitplanung. Sie stehen unter dem Gebot des sparsamen und schonenden Umgangs mit dem Grund und Boden. Die Bundesregierung kann hier auf eine erfolgreiche Politik hinweisen; sie hat in der Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN über ihre Maßnahmen zum Bodenschutz berichtet [vgl. Drucksache 11/8410 (Bodenschutz I)].

Im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland hat sich das im Grundgesetz verankerte Recht der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft einschließlich einer geordneten und mit dem Grund und Boden haushälterisch umgehenden Siedlungsentwicklung in eigener Verantwortung zu regeln, bewährt. Gerade sie bietet auch die Gewähr, die Belange der Bürgerinnen und Bürger in den Gemeinden in demokratische Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Die Bundesregierung widerspricht der Infragestellung von Grundsatzentscheidungen unseres Grundgesetzes, wie sie in der Vorbemerkung zur Großen Anfrage zum Ausdruck kommt, entschieden. Sie sieht darin nicht nur eine Abkehr von der repräsentativen parlamentarischen Demokratie, sondern zugleich auch einen Ausfluß des von den DIE GRÜNEN in Anspruch genommenen basisdemokratischen Selbstverständnisses.

Die Nachfrage nach Wohnungen ist wegen zunehmender Haushaltsgründungen, wohlstandsbedingter Wohnflächenausweitung und des Zuzugs von Aus- und Übersiedlern in den letzten Jahren

kräftig angestiegen. Das Wohnungsangebot hat demgegenüber in zahlreichen Städten und Gemeinden nicht in ausreichendem Maße Schritt gehalten.

Hierzu beigetragen haben die in der Fachöffentlichkeit verbreiteten Prognosen über die Bevölkerungsentwicklung, von denen negative Folgen für die Wohnungsnachfrage abgeleitet wurden. Viele Gemeinden haben aus diesem Grund nur noch in geringem Umfang neues Bauland für den Wohnungsbau ausgewiesen. Dies trug vor allem in den attraktiven Ballungszentren zu Preissteigerungen beim Grund und Boden und damit zu einer Verteuerung des Wohnungsneubaus bei.

Zur Behebung der Versorgungsengpässe ist Wohnungsneubau in erheblichem Umfang notwendig. Angesichts der Knappheit von verfügbaren Wohnbauflächen vor allem in den Zentren der Verdichtungsräume ist deshalb auch in erforderlichem Umfang Wohnbauland neu auszuweisen und zu erschließen. Das am 1. Juni 1990 in Kraft getretene Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz sieht aus diesem Grund – flankierend zum Maßnahmepaket der Bundesregierung zur Behebung der Engpässe bei der Wohnraumversorgung – Erleichterungen im Planungs- und Baurecht vor, damit verstärkt und schneller Wohnbauflächen ausgewiesen und Wohnungsbauvorhaben erleichtert durchgeführt werden können.

Soweit dafür im konkreten Fall auch Freiflächen in Anspruch genommen werden, stellt das geltende Planungsrecht sicher, daß die Belange des Natur- und Freiraumschutzes von vornherein in die Planung einbezogen werden. So ist z. B. bei allen Bauleitplanungen die Umweltverträglichkeitsprüfung in das Verfahren einbezogen. Die Bundesregierung hat durch die Förderung von Pilotprojekten im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau besondere Anstrengungen unternommen, die Methodik der Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung weiterzuentwikkeln und die Erfahrungen den Planungsbehörden zur Verfügung zu stellen.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung schon in den frühen achtziger Jahren – orientiert am Gebot des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden – durch die Förderung von Pilotprojekten im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus Anregungen für einen kosten- und flächensparenden Wohnungsbau gegeben, der sowohl städtebaulichen Anforderungen gerecht wird wie auch den Bedürfnissen von Familien entspricht.

Die Forschungstätigkeit des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau richtete sich neben der Kostenreduzierung insbesondere auf die Entwicklung flächensparender Bauweisen.

Inzwischen ist die „Versuchsphase" für das „Kosten- und flächensparende Bauen" abgeschlossen. Aus dem Experiment ist Normalität geworden. Im Laufe der letzten acht Jahre hat sich das „Kosten- und flächensparende Bauen" zu einem weitgefächerten Angebotsprogramm der Wohnungswirtschaft entwickelt.

„Kosten- und flächensparendes Bauen"

— fördert eine regionalpolitisch erwünschte Konzentration,
— begrenzt den Verlust unverzichtbarer Freiräume, die Zersiedelung der Landschaft und unerwünschte Folgen der Stadtrandwanderung,
— kann auch auf innerstädtischen Flächen – etwa Baulücken und Arrondierungsflächen – mit relativ geringen Grundstücksanteilen realisiert werden.

Mit diesen Vorteilen ist das „Kosten- und flächensparende Bauen" eine aktuelle Wohn- und Siedlungsform.

Der Siedlungsflächenanteil an der Gesamtfläche des Bundesgebietes vergrößerte sich von 1950 bis 1985 von 7,5 v. H. auf 12,5 v. H., verursacht durch Zunahme der Gebäudeflächen von 3,2 v. H. auf 6,2 v. H., der Verkehrsflächen von 3,5 v. H. auf 4,9 v. H. und der innergemeindlichen Freiflächen von 0,9 v. H. auf 1,5 v. H.

Vier Landkreise und 59 kreisfreie Städte weisen einen Siedlungsflächenanteil zwischen 25 und 50 v. H., weitere 21 kreisfreie Städte sogar einen Siedlungsflächenanteil von mehr als 50 v. H. bis zu Spitzenwerten von über 70 v. H. auf.

Ein im ersten Raumordnungsbericht von 1963 indirekt als unangemessen hoch eingestufter Siedlungsflächenanteil von 10 v. H. wird inzwischen in 220 Kreisen, d. h. in über zwei Dritteln aller Kreise im Bundesgebiet überschritten.

Und der Landschaftsverbrauch geht unvermindert weiter: Während im Zeitraum 1950 bis 1960 die Siedlungsfläche „nur" einen Zuwachs von durchschnittlich 66 ha/Tag erfuhr, steigerte sich diese Umwidmungsrate in den folgenden Jahrzehnten bis auf 114 bzw. 105 ha, um in den letzten Jahren – zwischen 1982 und 1985 – den bisherigen Höchststand von rd. 120 ha zu erreichen.

Die Beschleunigung des Landschaftsverbrauchs wird begleitet durch die räumlich konzentrierte Expansion der Besiedlung in den großen Verdichtungsräumen:

In den hochverdichteten, stark aufgesiedelten Räumen kumulieren und potenzieren sich zentrale Gefahrenpotentiale für Boden und Landschaft wie z. B.

— stetiger Eintrag von Schadstoffen in den Boden und ihre Anreicherung,
— negative Veränderungen von physikalischen, chemischen und biologischen Eigenschaften,
— Veränderung durch Abbau von Bodenschätzen,
— zunehmende Versiegelung, Zerschneidung und Verbrauch noch intakter Freiräume durch Gebäude, Verkehr und Infrastruktur,
— Verminderung der Pflanzendecke und Reduzierung biologisch aktiver Bodenflächen,
— Grundwassersenkungen.

Großer Stellenwert bei Ausmaß und Tempo der Bodenvergiftung und -zerstörung muß außerparlamentarischen Machtkonstellationen und deren „Kraftfeldern", Interessensverflechtungen und Pressionen im politischen Bereich beigemessen werden. Angefangen von den seit Jahren vorgeschobenen Arbeitsplatzargumenten, dem Bestreben der Kommunen, sich höhere Gewerbe- und Einkommensteuereinnahmen (auf Kosten anderer Kommunen) zu sichern, den öffentlichen und privaten Grundstücksinteressen bis hin zum Konkurrenzkampf und förderalistischen Eigennutz der Länder.

In nicht mehr zu übersehendem Maß bestimmen Lobbygruppen die Verteilung und Nutzung des Bodens – Gemeinderäte und Parlamente erscheinen mehr in der Rolle von Clearing-Stellen denn als souveräne Volksvertretung.

Dies bedenkend, stellt sich die Frage nach der Legitimation derzeitiger politischer Entscheidungsstrukturen, in denen diese lebensbedrohende Entwicklung entstehen konnte. Die hochgebildeten und wohlinformierten Bürger/innen von heute sind durchaus fähig und willens, sich an politischen Entscheidungen in weit stärkerem Maße wieder direkt zu beteiligen, statt dies durch irgendeine(n) meist ferne(n), einst von ihnen gewählte(n) Vertreter bzw. Vertreterin besorgen zu lassen, wie es in dem gegenwärtigen repräsentativen Prinzip in der Politik – noch – der Fall ist.

Da Entscheidungen über konkrete Bodennutzungen ganz überwiegend auf lokaler oder regionaler Ebene fallen, wären in diesen Fällen direktdemokratische Rechte der Bürger/innen wie z. B. Referenden oder Volksabstimmungen auf jeden Fall sinnvolle Formen der Bürger/innen-Partizipation.

Darüber hinaus sind erhebliche Anstrengungen erforderlich, um die regionalen und lokalen Entscheidungsträger/innen in Verwaltung und Politik ausreichend für den Bodenschutz zu sensibilisieren und fortzubilden, um deren fachliche Kompetenz und ihre Bereitschaft, gesetzliche Vorgaben zu vollziehen sowie die Akzeptanz von Planungs- und Entwicklungsvorstellungen in der Öffentlichkeit zu verbessern.

Diese prinzipielleren Auseinandersetzungen mit Entscheidungsstrukturen basieren auf der sicheren Erkenntnis, daß eine Trendumkehr im Flächenverbrauch von 120 ha pro Tag nicht allein auf dem Verordnungsweg in Gang kommen kann, sondern nur bei einer Bündelung der unterschiedlichsten Maßnahmen erfolgreich sein kann.

In der Vergangenheit wurde von der Bundesregierung immer wieder die Notwendigkeit des „sparsamen und schonenden" Umgangs mit dem Boden betont. Jedoch sind alle bisher darauf gerichteten Maßnahmen als halbherzig anzusehen, da von Kompromissen mit Wirtschaftsinteressen und denen der Haus- und Grundbesitzer/innen-Lobby geprägt.

A. Siedlungsentwicklung:

Wohnungsbau

Seit 1950 hat die durchschnittliche Wohnfläche pro Person unabhängig von schwankenden Einkommensentwicklungen kontinuierlich von 14,3 qm auf 35 qm 1989 zugenommen. Ursachen sind im wesentlichen die wachsende Zahl kleinerer Haushalte – „Obwohl im Jahr 2000 in der Bundesrepublik Deutschland 2,5 Mio. Menschen weniger als 1981 leben werden, wird bis dahin die Zahl der Haushalte um fast 1,4 Mio. zugenommen haben. Zu einem Drittel wird diese Entwicklung in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen erfolgen." Baulandbericht der Bundesregierung 1983, S. 47 – sowie die steigende Eigentumsquote.

1. Wie entwickelte sich bundesweit die Anzahl der zwischen 1979 und 1989 erteilten Baugenehmigungen für Ein- und Zweifamilienhäuser im Vergleich zu Mehrfamilienhäusern?

Die Anzahl der zum Bau genehmigten Ein-/Zwei- und Mehrfamilienhäuser hat sich zwischen 1979 und 1989 wie folgt entwickelt:

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Ein- und Zweifamilienhäuser	205 492	182 282	147 867	114 580	142 047	118 657
	1985	1986	1987	1988	1989	
	105 174	108 244	102 810	112 795	123 035	

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Mehrfamilienhäuser	12 922	13 994	15 180	16 725	21 554	17 034
	1985	1986	1987	1988	1989	
	10 492	7 594	6 535	7 983	12 920	

Das der Fragestellung zugrunde liegende Zitat über die Bevölkerungsentwicklung datiert aus dem Jahre 1981 und ist aufgrund der neueren Entwicklungen überholt; zur Zeit wird an neuen Prognosen gearbeitet.

2. Wie entwickelten sich im gleichen Zeitraum die dafür erforderlichen Grundstücksflächenzahlen und die Bebauungsdichte sowie der Anteil der Wohnsiedlungsfläche?

Die Grundstücksfläche für genehmigte Wohngebäude verringerte sich aufgrund der abnehmenden Bautätigkeit von jährlich 14 300 ha im Jahre 1980 auf 7 231 ha im Jahre 1985 und ist danach im Jahre 1989 auf 8 354 ha angestiegen. In dem Vierjahreszeitraum Anfang 1985 bis Ende 1988 wurde eine Nettowohnbaulandfläche nach der Baugenehmigungsstatistik von insgesamt rd. 28 800 ha beansprucht.

In Anpassung an die hohen und insgesamt weiter steigenden Baulandpreise ist für die achtziger Jahre eine deutliche Verringerung der durchschnittlichen Baugrundstücksgrößen festzustellen. Hiervon betroffen sind insbesondere Baugrundstücke für den Wohnungsbau (vgl. Antwort zu Frage 6, Siedlungsentwicklung Wohnungsbau). Je größer der Agglomerationsgrad und je höher das Bodenpreisniveau ist, desto flächensparender wird gebaut.

Als Folge der kleiner werdenden Wohngrundstücke hat sich die Grundstücksnutzung zwischen 1980 und 1988 tendenziell intensiviert. Dies ist bei allen Wohngebäudearten vor allem in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen und in denen mit Verdichtungsansätzen festzustellen.

3. In welchem Maße konnte dieser Bedarf im Wege des Flächenrecyclings befriedigt werden?

Bundesweite Erhebungen, in welchem Maße bestehender Baulandbedarf im Wege des Flächenrecyclings befriedigt werden kann, stehen nicht zur Verfügung. Festzustellen ist jedoch, daß die Wiederverwertung von ehemals bebauten oder sonstigen Zwecken dienenden Flächen für die Siedlungstätigkeit der städtebauliche Normalfall ist. Solange es sich bei den auftretenden Brachen um Einzelfälle innerhalb einer Stadt handelt, wurden und werden diese Flächen vor allem in Zeiten des wirtschaftlichen Wachstums relativ kurzfristig von Nachbar- und Nachfolgebetrieben, von Wohnungsunternehmen, von Städten oder auch von einzelnen privaten Bauherren für ihre Zwecke wiederverwendet.

Für ein Flächenrecycling sind brachliegende Bauflächen jedoch problematisch, wenn eine Um- und Wiedernutzung schwierig ist, Nachfolgenutzungen fehlen oder die Aufbereitung für die Folgenutzung wegen des umfangreichen Gebäude- und Anlagenbestandes oder wegen der hohen Bodenkontamination problembehaftet ist. Nach einer Untersuchung des deutschen Intituts für Urbanistik weisen etwa zwei Drittel aller Städte über 50 000 Einwohner Gewerbebrachen auf, wobei in den letzten Jahren eine Zunahme zu verzeichnen ist. Zum Flächenumfang der Altlastenverdachtsfälle vermittelt die Umfrage folgendes Bild: Rund 30 000 ha wurden von 52 Städten und Kreisen als Verdachtsflächen angesehen; dies sind im Mittel rund 590 ha je Gebietskörperschaft. Die durchschnittliche Fläche je Verdachtsfalle liegt im

Mittel bei 2,8 ha, in den Städten bei etwa 2,9 ha und in den Kreisen bei rund 2,0 ha. In Relation zu den Stadtgebietsflächen gibt es, wie die Angaben erkennen lassen, zum Teil erhebliche Unterschiede. In den kreisfreien Städten macht der Umfang der Verdachtsflächen im Durchschnitt rd. 4,5 Prozent des Stadtgebietes aus, wobei der Flächenanteil allerdings in der Hälfte der Städte unter 1,4 Prozent der Gesamtfläche liegt. In den Großstädten und Ballungsregionen bewegen sich die Flächenanteile zwischen sechs und zwölf Prozent, der Höchstwert liegt bei 16,5 Prozent des Stadtgebietes. Die Wiedernutzung dieser Flächen ist zumindest zeitweilig in Frage gestellt; im übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage zu Altlasten (Drucksache 11/4104) sowie zur Städtepaupolitik (Drucksache 11/6880) verwiesen.

An dem planungsrechtlichen Instrumentarium zur Wiedernutzung von Flächen mangelt es nicht. Die Gemeinden verfügen mit dem Baugesetzbuch über ein Instrument, das konsequentes Flächenrecycling durch Erarbeitung planungsrechtlich neuer Nutzungskonzepte für brachgefallene Flächen ermöglicht.

4. „Der Trend zu kleineren Haushalten führt zu vermehrtem Wohnflächenbedarf pro Person: Kleine Haushalte benötigen im Durchschnitt mehr Wohnfläche, weil ein Teil der Räume wie Küche, Bad, Flur und Wohnzimmer, die in größeren Familien jeweils mehreren Personen zur Verfügung stehen, hier nur von ein oder zwei Personen benutzt werden. Nach den Ergebnissen der Wohnungsstichprobe 1978 wurden im Bundesdurchschnitt, 55,5 qm Wohnfläche von einem Einpersonen-Haushalt 75,5 qm von einem Zweipersonen-Haushalt und nur 99,8 qm von einem Vierpersonen-Haushalt bewohnt." (Baulandbericht 1983 der Bundesregierung, S. 22).

   Wenn es richtig ist, daß zum steigenden Wohnflächenverbrauch u. a. die ständig wachsende Anzahl von Einpersonenhaushalten beiträgt, warum fördert die Bundesregierung dann nicht den Bau von Wohnungen, die für ein Zusammenleben von Wohngemeinschaften geeignet sind und vorzugsweise für solche Lebensformen bereitgestellt werden?

Die Anspannung auf Teilen des Wohnungsmarktes hat als Ursache u. a. die wachsende Inanspruchnahme von Wohnflächen aufgrund steigender Einkommen, den Zuzug von Aus- und Übersiedlern, aber auch die immer größer werdende Zahl von Haushalten. Insbesondere die Zahl der Einpersonenhaushalte ist von 1968 auf 1987 um 94 Prozent gestiegen; ein Drittel aller Haushalte sind inzwischen Einpersonenhaushalte.

Das Zusammenleben alleinstehender Personen in einer Wohngemeinschaft beruht auf der individuellen Entscheidung zugunsten dieser Wohnform; dies hat die unterschiedlichsten Gründe. Es kann aber nicht davon ausgegangen werden, daß besonders gestaltete Wohnungen den Anteil derjenigen Einpersonenhaushalte, die sich zu einer Wohngemeinschaft zusammenschließen, nennenswert steigern würden. Voraussetzung für den Zusammenschluß zu einer Wohngemeinschaft ist – außer der darauf gerichteten Grundentscheidung – vor allem das Vorhandensein einer genügend großen Wohnung.

Geeignet für Wohngemeinschaften sind dabei vorzugsweise dieselben Wohnungen, die auch von größeren Familien nachgefragt

werden. Es besteht hier ein deutliches Konkurrenzverhältnis zwischen diesen beiden Nachfragergruppen, wobei Wohngemeinschaften aufgrund der Zugehörigkeit von in der Regel mehreren Verdienern häufig sogar über eine höhere Mietkaufkraft verfügen als Familien und damit eine stärkere Position am Wohnungsmarkt einnehmen.

Die Länder fördern mit wesentlicher finanzieller Unterstützung durch den Bund verstärkt den sozialen Mietwohnungsbau. Dabei genießen Wohnungen für kinderreiche Familien Priorität. Aufgrund der Wertentscheidung des Grundgesetzes zugunsten des besonderen Schutzes der Familie sieht das Zweite Wohnungsbaugesetz insbesondere auch die vorrangige Förderung familiengerechter Wohnungen vor.

Solange Familien noch nicht angemessen mit Wohnraum versorgt sind, müssen geeignete Sozialwohnungen grundsätzlich ihnen vorbehalten bleiben. Das geltende Wohnungsbindungsrecht ermöglicht es aber den zuständigen Behörden, ausnahmsweise Wohngemeinschaften Zugang zu den nur begrenzt verfügbaren Sozialwohnungen zu gewähren. Wenn die Versagung der Bescheinigung für den Wohnungsuchenden zum Bezug einer Sozialwohnung eine besondere Härte bedeuten würde, kann auch eine nicht nur vorübergehende Haushaltszugehörigkeit von Personen, die nicht Familienangehörige sind, berücksichtigt werden. Einige Länder haben ferner zugelassen, daß zwei ältere nicht verheiratete Personen ausnahmsweise einen Wohnberechtigungsschein erhalten können, wenn sie schon längere Zeit einen gemeinsamen Haushalt führen, wegen des Verlustes von Renten und Versorgungsansprüchen jedoch nicht heiraten wollen. Voraussetzung ist ferner, daß wenigstens einer der Partner über 60 Jahre alt ist und das Gesamteinkommen die Einkommensgrenze für zwei Personen nicht übersteigt. Auch in sonstigen Härtefällen, die auch beim Zusammenleben in Wohngemeinschaften auftreten können, berücksichtigen die Länder in der Regel solche besonderen Umstände beim Erteilen eines Wohnberechtigungsscheines.

5. „Weiterhin wird die Struktur der Flächennutzung in der Bundesrepublik Deutschland durch die Verlagerung der Siedlungstätigkeit in das nähere und weitere Umland der größeren Städte geprägt. Die Wanderungen werden vornehmlich von den Eigenheimbewerbern bestimmt, die sich im Umland ihre Wohn- und Wohnflächenansprüche leichter erfüllen können. Die stärksten Wanderungsgewinne konnte das ländliche Umland der großen Kernstädte verzeichnen. Hier kumulieren eine Reihe von Standortvorteilen: vergleichsweise niedrige Bodenpreise, bessere Wohnumfeldqualität, größere Naturnähe bei dennoch leichter Erreichbarkeit der städtischen Dienstleistungsangebote durch... Ausbau der Verkehrsinfrastruktur." (Baulandbericht der Bundesregierung 1983, S. 18).

   Ist es das Ziel der Bundesregierung, in Verfolgung einer aktiven Flächenhaushaltspolitik, diese Stadt-Umlandwanderung deutlich einzuschränken?

Wanderungsbewegungen ins Umland von Städten haben vielfache Ursachen und sind nicht in allen Fällen negativ zu beurteilen. Stoßen Kernstädte an den Rand ihrer Entwicklungsmöglichkeiten, kommt dem Umland eine wesentliche Entlastungsfunktion

zu, um eine geordnete und den städtebaulichen Anforderungen genügende Siedlungsentwicklung im Bereich von Ballungsräumen zu ermöglichen.

Als ein wirksames Instrument zur Eindämmung der Stadt-Umlandwanderung hat sich die Revitalisierung der Innenstädte und die Wohnwertsteigerung durch die Stadterneuerung erwiesen. Seit Einführung der Städtebauförderung im Jahre 1971 hat der Bund fast 2 200 Stadt- und Dorferneuerungsmaßnahmen mit insgesamt 7,3 Milliarden DM gefördert, davon allein seit 1983 1 400 Maßnahmen mit 4,9 Milliarden DM. Die Bundesregierung setzt die Städtebauförderung im Rahmen ihrer Einflußmöglichkeiten deshalb auch mit der Zielsetzung fort, die Inanspruchnahme neuer Flächen im Außenbereich weiter einzudämmen.

Mit den gesetzlichen Vorgaben des Bundes sind den Ländern und Gemeinden die instrumentellen Möglichkeiten gegeben, den verantwortungsvollen Umgang mit Grund und Boden durch sachgerechte Planung den örtlichen Erfordernissen entsprechend steuernd zu beeinflussen. Die Abstimmungspflicht von Bauleitplänen benachbarter Gemeinden gemäß § 2 Abs. 2 des Baugesetzbuchs ermöglicht den örtlichen Planungsträgern ebenfalls, regulierend in Wanderungsbewegungen einzugreifen.

Im Rahmen der laufenden Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung haben neuere Auswertungen bestätigt, daß diese Politik seit einigen Jahren zu einer Abschwächung der regionalen Suburbanisierungstendenzen und einer Konsolidierung der Wanderungsbilanzen der Kernstädte geführt hat. Dies wird darauf zurückgeführt, daß die „städtischen" Gebiete insbesondere für jüngere Menschen wieder einen attraktiven Lebensraum bilden, während vornehmlich Familien mit Kindern in die äußeren Stadtbereiche umgezogen sind. Es deutet sich an, daß gerade die „urbanen" Gebiete künftig hohe Strukturstabilität gewinnen und bewahren können, wenn der erkennbare Rhythmus der lebenszyklischen Austauschprozesse und der Zu- und Abwanderungen sich weiter stabilisiert.

Beabsichtigt die Bundesregierung, auf die Bodenpreisgestaltung für Wohnbauland Einfluß zu nehmen mit dem Ziel, Bauland zu verknappen?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, Bauland zu verteuern und damit zu verknappen. Vielmehr hält die Bundesregierung verstärkte Anstrengungen für nötig, das Angebot an Wohnbauland entsprechend der deutlich gewachsenen Wohnungsnachfrage auszuweiten. Die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen hierfür sind auf der Ebene des Bundes durch das Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz verbessert worden.

Außerdem veräußert der Bund auch weiterhin die nicht mehr benötigten bundeseigenen unbebauten Grundstücke um bis zu 15 v. H. unter dem vollen Wert oder stellt sie zu einem abgesenkten Erbbauzins zur Verfügung, wenn sichergestellt ist, daß sie für den öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau verwendet werden (vgl. Frage 1, Wohnungspolitische Instrumente).

Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß noch weitaus größere Anstrengungen in der Wohnungspolitik sowie der Stadterneuerungs- bzw. Stadtreparaturpolitik notwendig sind, um auch für Familien mit Kindern das Leben in dichtbesiedelten Wohngebieten der Städte attraktiv werden zu lassen, und welche Zukunftsperspektiven hat sie dazu entwickelt?

Die Bundesregierung ist dem Verfassungsauftrag des Artikels 6 Grundgesetz verpflichtet. Sie trägt den Belangen und Anforderungen der Familien auch in ihrer Wohnungs- und Städtebaupolitik Rechnung. Der Bundesregierung ist dabei bewußt, daß Familien mit Kindern auf Teilen des Wohnungsmarktes Schwierigkeiten bei der Versorgung mit angemessenem familiengerechten Wohnraum haben. Angebotsengpässe auf zahlreichen regionalen Wohnungsmärkten, nicht nur in attraktiven Ballungsgebieten, wirken sich zu Lasten von einkommensschwachen Familien mit Kindern aus, die einerseits mit nachfragestarken Haushalten, andererseits mit anderen, am Wohnungsmarkt benachteiligten Gruppen Wohnungssuchender, wie alte Menschen und Behinderte, in Konkurrenz stehen.

Daher hat die Bundesregierung bereits im Vorjahr ein umfassendes Programm wohnungspolitischer Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnungsangebots insgesamt durchgesetzt, das jetzt verwirklicht wird. Es umfaßt erhöhte Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau, verbesserte steuerliche Rahmenbedingungen für Investoren und Verbesserungen im Planungs-, Bau- und Mietrecht sowie beim Wohngeld. Beispielsweise hat der Bund seine Finanzhilfen an die Länder von 1989 auf 1990 fast verdoppelt; sie betragen in diesem Jahr zwei Milliarden DM. Die vorgesehenen Wohngelderhöhungen haben ein Volumen von jährlich 1,2 Milliarden DM, wovon Bund und Länder je die Hälfte tragen. Diese Maßnahmen kommen gerade auch den Familien mit Kindern bei der Versorgung mit Mietwohnungen und selbstgenutztem Wohneigentum zugute.

Über den Einsatz der direkten staatlichen Förderleistungen für den Wohnungsbau entscheiden im Rahmen ihrer Möglichkeiten allein die für die Wohnungsbauförderung zuständigen Länder.

Ein wichtiges Ziel der Stadt- und Dorferneuerung ist es, die Gemeinden und Städte für alle Bewohner, d. h. auch für Familien mit Kindern, entsprechend ihren Bedürfnissen zu gestalten. Bei der Stadt- und Dorferneuerung kommt der Schaffung eines familienfreundlichen Wohnumfeldes daher eine besondere Bedeutung zu. Zu solchen Maßnahmen, die gerade auch Familien mit Kindern zugute kommen, gehören z. B. die Errichtung von Kindergärten, der Bau von Kinderspielplätzen, die Schaffung von Grün- und Erholungsflächen, die Herstellung von Sportanlagen, die Beseitigung enger Hinterhöfe, an deren Stelle z. B. grüne Oasen oder Spielplätze treten, und vor allem auch die Verkehrsberuhigung und die Minderung des Verkehrslärms. Alle diese Maßnahmen können im Rahmen städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen unter Berücksichtigung der von den Ländern gesetzten, förderungspolitischen Schwerpunkte im Bund-Länder-Programm der Städtebauförderung unterstützt werden. Der Bund beteiligt sich an der Städtebauförderung derzeit mit Bundesfinanzhilfen in Höhe von jährlich 660 Mio. DM. Zusammen mit den ergänzenden Mitteln

der Länder und Gemeinden stehen damit in diesem Jahr mindestens zwei Milliarden DM für Maßnahmen der Stadt- und Dorferneuerung zur Verfügung.

Die Bundesregierung wird im Rahmen ihrer Einflußmöglichkeiten ihre Anstrengungen zugunsten von Familien mit Kindern ständig auf wechselnde Anforderungen hin überprüfen und ggf. anpassen und auch auf dem Gebiet des Städtebaues und des Wohnungswesens zu einer familien- und kinderfreundlichen Gesellschaft beitragen.

Damit Familien mit Kindern günstige Lebens- und Entwicklungsmöglichkeiten auch in ihren Wohnungen und Wohngebieten erhalten, bedarf es aber nicht nur staatlicher und kommunaler Maßnahmen. Entscheidend ist das allgemeine öffentliche Bewußtsein, das die besonderen Bedürfnisse der Familien mit Kindern erkennt und akzeptiert. Letztlich bleibt jeder einzelne, Investor, Stadtplaner, Architekt, Bauherr, Vermieter, Nachbar oder Eltern aufgefordert, mit Kreativität, Einfallsreichtum und Verständnis in seinem Bereich zu den Zukunftsperspektiven der Familien mit Kindern beizutragen.

Wie beurteilt die Bundesregierung heute die durch den massiven Ausbau der Verkehrsinfrastruktur – und zwar vor allem durch den Straßenbau („Im Zeitraum von 1960 bis 1986 ist das überörtliche Straßennetz der Bundesrepublik Deutschland [Bundesfern-, Landes- und Kreisstraßen] um etwa 38 000 km auf über 173 000 km erweitert worden. Das Netz der Gemeindestraßen beläuft sich demgegenüber 1986 auf ca. 318 000 km [1960: ca. 233 000 km]", Umweltgutachten der Bundesregierung 1987, Ziff. 2036) – bewirkte leichte Erreichbarkeit der Städte aus dem Umland und die dadurch möglich gewordene massenhafte Stadt-Umlandwanderung?

In der Fragestellung ist die Annahme enthalten, daß durch den Straßenbau die Stadt-Umland-Wanderung gefördert oder gar ausgelöst wird. Ein solches einfaches Ursache-Wirkungs-Verhältnis gibt es nicht. Vielmehr spielen – wie in der folgenden Antwort dargestellt – eine Vielzahl von Faktoren eine Rolle. Soweit der Bund für den Straßenbau zuständig ist, beruht der Ausbau der Bundesfernstraßen auf Beschlüssen des Gesetzgebers. Das Netz der Bundesfernstraßen wird nach dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ausgebaut, der Bestandteil des Fernstraßenausbaugesetzes ist.

Welche grundsätzlichen verkehrspolitischen Alternativen bietet die Bundesregierung heute zur Stadt-Umlandwanderung an?

Eine gute Möglichkeit, die Verlagerung der Siedlungstätigkeit in das Umland der größeren Städte zu vermeiden, sieht die Bundesregierung in der Verbesserung der Wohnqualität in den Städten.

Dabei kommt der Bewältigung der innerstädtischen Verkehrsprobleme eine entscheidende Rolle zu. Ziel der Stadtentwicklungsplanung muß es sein, die Ursachen für die Entstehung von Verkehr frühzeitig zu erkennen und Einfluß auf die strukturellen Rahmenbedingungen im Sinne einer Verkehrsvermeidung zu

nehmen. Nur wenn Art und räumliche Verteilung von Nutzungen insbesondere im Hinblick auf Mobilitätswirkungen überprüft werden, wird es möglich sein, die steigende Verkehrsnachfrage zu begrenzen.

Maßnahmen der Verkehrsberuhigung, der Zonengeschwindigkeitsbeschränkungen, der städtebaulichen Anpassung von Erschließungs- und Hauptverkehrsstraßen können zur Verlangsamung, Verlagerung und Reduzierung des Kraftfahrzeugverkehrs beitragen. Sie sind darüber hinaus geeignet, den Straßenraum auch als Verweil- und Kommunikationsraum wieder für die Bürger nutzbar zu machen. Es wird allerdings keine allgemein gültigen Rezepte zur Verbesserung der Verkehrssituation geben. Die jeweiligen spezifischen örtlichen Gegebenheiten erfordern spezielle Maßnahmen für jeden Einzelfall.

Die Stadt-Umlandwanderung ist ein weltweites Phänomen, das u. a. ursächlich auch mit der Entwicklung des motorisierten Individualverkehrs zusammenhängt. Die Bundesregierung hat diesen Zusammenhang und die daraus für Siedlung und Umwelt erwachsenden Probleme früh erkannt und mit der Förderung vor allem des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz in den Verdichtungsräumen eine verkehrspolitische Alternative zum Individualverkehr angeboten, die von der Bevölkerung in hohem Maße angenommen wird. Diese Politik wird fortgeführt. Die Bundesregierung verweist in diesem Zusammenhang auch auf das Engagement der Deutschen Bundesbahn im öffentlichen Personennahverkehr sowie auf deren Zusammenarbeit mit anderen Verkehrsunternehmen, z. B. in den Verkehrsverbünden.

6. „Hinzu kommt die unterschiedliche Wohnflächenentwicklung bei Mietern und Eigentümern. 1978 standen jedem Mieter 29,1 qm, jedem Eigentümer jedoch 33,8 qm Wohnfläche zur Verfügung. Ein Anwachsen der Personen, die im Eigentum wohnen werden, zieht daher ebenfalls eine Ausweitung des Wohnflächenbedarfs nach sich. (...)

   Die zunehmende Eigentumsquote in der Bundesrepublik Deutschland wird also auch zu einer weiteren Zunahme der Wohnfläche pro Person führen; es gibt zur Zeit keine Anhaltspunkte für eine grundsätzliche Änderung dieser Entwicklung... Festzuhalten bleibt, daß die allgemeinen Entwicklungstrends, die den Baulandmarkt in der Zukunft prägen dürften, nicht eine Abnahme der Nachfrage nach Bauland erwarten lassen, sondern ein im wesentlichen ungebrochenes Fortbestehen dieser Nachfrage." (Baulandbericht 1983 der Bundesregierung, S. 22).

   Welche Schlußfolgerungen – gemessen an den Zielen des Bodenschutzkonzepts 1985 – hat die Bundesregierung aus dieser Einschätzung gezogen, und welche Zukunftsperspektiven sieht sie?

Wohneigentum gehört zu den wichtigsten Lebenszielen der Bürger. Wohneigentum in der Form des Familienheimes ist die familienfreundlichste Form des Wohnens. Wohneigentum macht auch vom Wohnungsmarkt unabhängig und kann der privaten Altersvorsorge dienen. Aus all diesen Gründen unterstützen Bund, Länder und Gemeinden die Bildung von Wohneigentum.

Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1, Wohnungspolitische Instrumente, verwiesen. Die mit der Errichtung von Wohneigen-

tum verbundene Inanspruchnahme von Grundstücksflächen wird begrenzt durch den sparsamen Umgang mit Bauland. Diese ist zum einen die Folge der Planungspraxis, die die Forderung des Baugesetzbuches berücksichtigt: „Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden" (§ 1 Abs. 5 Satz 3 Baugesetzbuch). Zum anderen werden wegen der hohen Baulandpreise zunehmend kleinere Grundstücke nachgefragt. So hat sich die durchschnittliche Größe von Einfamilienhausgrundstükken zwischen 1980 und 1989 von 647 auf 548 m^2 verringert. (Bei diesen und den nachfolgenden statistischen Angaben zu dieser Antwort ist Bayern nicht erfaßt.) Für den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern wurden 1989 5 380 ha in Anspruch genommen, das sind 0,03 Prozent der Fläche der Bundesrepublik Deutschland (ohne Bayern). Pro Tag belief sich die Flächeninanspruchnahme für diesen Zweck auf 15 ha.

Dabei ist die Inanspruchnahme von Flächen, die bereits früher für Wohnzwecke oder andere Zwecke genutzt wurden, nicht in Abzug gebracht.

7. „Nur eine grundlegende Veränderung der wirtschaftlichen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen des Wohnungsbaus einschließlich der Energiekosten könnte sich gravierend auf den Baulandverbrauch auswirken", heißt es weiter im Baulandbericht 1983 der Bundesregierung, S. 22.

   Bedeutet diese Feststellung, daß die Bundesregierung eine derartige grundlegende Veränderung der Rahmenbedingungen begrüßen würde, um unter Beibehaltung der Marktmechanismen den Baulandverbrauch massiv einzuschränken?

   Hält es die Bundesregierung für sinnvoll, anhand der Erstellung unterschiedlicher Szenarien die Wirkung dieser Rahmenbedingungen auf den Baulandverbrauch zu untersuchen?

Das Zitat aus dem Baulandbericht 1983 ist die Zusammenfassung eines Abschnitts, in dem die unterschiedlichen Einflußfaktoren auf die Wohnflächennachfrage – wie z. B. die wachsende Zahl neugebildeter Haushalte, Größe der Haushalte, Wohnfläche pro Person, Kosten des Wohnens einerseits Einkommen und Vermögen andererseits, etc. – dargestellt sind. Es verdeutlicht, daß eine Beeinflussung der Nachfrage nach Bauland weitreichende Änderungen der Rahmenbedingungen erfordert. Angesichts der gegenwärtigen Engpässe auf den Wohnungsmärkten hält die Bundesregierung den von ihr unterstützten Weg einer ausreichenden und zugleich umweltschonenden Baulandbereitstellung derzeit für sachgerechter.

Die Bundesregierung wird anhand von Szenarien die Wirkungen von Rahmenbedingungen auf die Baulandinanspruchnahme untersuchen. Eine solche Untersuchung befindet sich derzeit bei der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung in Arbeit.

Industrie und Gewerbe:

Eine weitere Hauptkomponente für den wachsenden Flächenverbrauch ist der teils aus kosten-, teils aus produktionstechnischen Gründen (rationellere Transportsysteme, schwere Maschinen, automatisierte Produktionsprozesse, Lagerhaltung) verstärkt flächenextensive ebenerdige Produktionsstättenbau von Gewerbe und Industrie.

1. Welche konkreten planungsrechtlichen Eingriffs- bzw. Steuerungsmöglichkeiten sieht die Bundesregierung, um rasch und effektiv in Koordination mit den Ländern, Städten und Gemeinden bundesweit zu einer Eingrenzung dieser flächenextensiven Bauweise bei Gewerbe- und Industriebauten zu gelangen?

Für die städtebaulichen Planungen sind nach dem Baugesetzbuch die Gemeinden verantwortlich. Baugesetzbuch und Baunutzungsverordnung stellen ihnen die erforderlichen Festsetzungsmöglichkeiten zur Verfügung, um unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse zu flächensparenden Bauweisen auch bei Industrie- und Gewerbebauten zu gelangen. Die Gemeinden sind nach § 1 Abs. 5 Satz 3 Baugesetzbuch allgemein verpflichtet, bei der Bauleitplanung mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen. Weitreichende Festsetzungen zur Begrenzung des Landschaftsverbrauchs durch Industrie- und Gewerbebauten sind vor allem durch die Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung (§§ 16ff. Baunutzungsverordnung) und der überbaubaren Grundstücksflächen (§ 23 Baunutzungsverordnung) möglich. Bei entsprechenden Festsetzungen sind die berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (§ 1 Abs. 6 Baugesetzbuch).

Nachdem bereit das Baugesetzbuch durch zahlreiche Rechtsänderungen dem Umweltschutz verstärkt Rechnung trägt, sind am 27. Januar 1990 mit der Novellierung der Baunutzungsverordnung weitere Verbesserungen in diesem Bereich wirksam geworden. Hervorzuheben ist der neue § 19 Abs. 4 Baunutzungsverordnung, durch den – bundesrechtlich erstmalig – eine Obergrenze für die Überbauung der Baugrundstücke durch Nebenanlagen eingeführt wurde. Diese bundesrechtliche Vorschrift ist ein wichtiger Beitrag zur Begrenzung der Bodenversiegelung auch in Gewerbe- und Industriegebieten.

2. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Auswahl und Erschließung neuer Produktions- und Handelsstandorte im Siedlungsgefüge sich grundsätzlich an der Frage entscheidet, auf welchem der nach Qualität und Lage unterschiedlichen Grundstücke mit gleichem Kapitalaufwand ein maximaler Ertrag erwirtschaftet werden kann, und daß die dadurch initiierten Kapitalwanderungen den seit 1950 steigenden Freiraumverbrauch von z. Z. 120 ha/Tag auslösten, und wenn nein, welchen Standortfaktor hält sie statt dessen für den grundsätzlich entscheidenderen?

Bei der Entscheidung von Unternehmen über die Auswahl und Erschließung neuer Produktions- und Handelsstandorte spielen die Voraussetzungen für eine möglichst reibungslose und rentable Produktion eine wichtige Rolle. Sie sind aber letztlich nicht allein ausschlaggebend für die jeweilige Standortwahl.

Verschiedene Untersuchungen seit den siebziger Jahren haben ergeben, daß – mit unterschiedlichen Gewichtungen – die Nähe

zu Absatzmärkten, die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, gute überregionale Verkehrsanbindungen sowie ein quantitativ ausreichendes und preisgünstiges Gewerbeflächenangebot wesentliche Auswahlkriterien für die Standortwahl sind. In den letzten Jahren treten zu diesen „harten" Faktoren zunehmend auch „weiche" Standortfaktoren, wie Wohn- und Freizeitwert, kulturelles Angebot, landschaftliche Schönheit oder auch Umweltqualität hinzu; dies gilt insbesondere für Betriebe mit einem hohen Anteil hochqualifizierter Arbeitskräfte.

Das Verhalten der Unternehmen bei der Standortwahl zeigt außerdem, daß der überwiegende Teil der Unternehmen allenfalls zwei bis drei alternative Standorte prüft und sich dann nach den oben genannten Kriterien entscheidet.

Der in der Frage unterstellte „Freiraumverbrauch" ist überholt; diesbezüglich wird auf die Vorbemerkung verwiesen. Nach ersten Ergebnissen des statistischen Bundesamtes wird die Gesamtfläche von 248 619 Quadratkilometern der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor überwiegend von der Landwirtschaft genutzt. Die Flächenerhebung 1989 ergab zum 31. Dezember 1988 Landwirtschaftsflächen von 134 881 Quadratkilometer (54,3 Prozent der Gesamtfläche).

Die restliche Fläche teilt sich wie folgt auf:

- Waldfläche 29,8 Prozent,
- Gebäude- und Freiflächen 6,2 Prozent,
- Verkehrsflächen, 5,0 Prozent,
- Erholungsflächen 0,7 Prozent,
- Betriebsflächen 0,6 Prozent,
- Wasserflächen 1,8 Prozent,
- Flächen anderer Nutzung 1,7 Prozent.

Grundlage der Ergebnisse der Flächenerhebung ist eine Auswertung der Liegenschaftskataster. Wegen Änderungen in der Katasterführung insbesondere in der Abgrenzung der Nutzungsarten sind die Ergebnisse der Flächenerhebung 1989 mit denen der vorhergehenden Erhebungen 1985 nur eingeschränkt vergleichbar.

Der insoweit geschätzte „Freiraumverbrauch" wird im übrigen nur zu einem geringen Teil durch die Flächennachfrage von Industrie und Gewerbe hervorgerufen; Verkehrsflächen und vor allem stärker nachgefragte Sekundärflächen tragen zu einem erheblich größeren Teil zur Flächeninanspruchnahme bei. Verschiedene Untersuchungen in Baden-Württemberg haben ergeben, daß Industrie- und Gewerbeflächen in den jeweiligen Untersuchungsräumen nur einen Anteil zwischen 12,5 Prozent und 25 Prozent an der gesamten Flächennachfrage hatten.

3. Stimmt die Bundesregierung den Forschungsergebnissen des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin, zu, wonach der Einsatz neuer Produktionstechnologien auch in Zukunft einen steigenden Flächenbedarf auslösen wird? (D. Henckel u. a. „Produktionstechnologien und Raumentwicklung", Hrsg.: Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, 1986, S. 130ff.).

   Wie beurteilt die Bundesregierung diese Entwicklung auf dem Hintergrund der in ihrem Bodenschutzkonzept formulierten Entwicklungs- und Zielvorstellungen, und sieht die Bundesregierung hier einen Handlungsbedarf für den Gesetzgeber?

Der Einsatz neuer Produktionstechnologien kann sowohl zu einer höheren Flächeninanspruchnahme, aber auch zu einer reduzierten Inanspruchnahme führen. Beide Entwicklungen sind in der Praxis vorzufinden; ein eindeutiger Trend ist nicht erkennbar.

Die Verkettung von einzelnen Produktionsschritten, die Probleme beim innerbetrieblichen Transport – vor allem beim vertikalen Transport – sowie die zunehmende Störungsempfindlichkeit der Produktion führen dazu, daß Produktion ebenerdig stattfindet. Die ebenerdige Produktion, der Bedarf an Sekundärflächen (z. B. Verkehrs- und Stellflächen) und nicht zuletzt der Wunsch der Betriebe nach Repräsentation, kann in vielen Fällen zu einem erhöhten Flächenbedarf mit hohem Grünanteil sowohl in den Gewerbegebieten als auch auf den Betriebsgrundstücken führen. Damit wird zwar nominell der Flächenbedarf für Industrie und Gewerbe gesteigert, der Anteil der versiegelten Flächen muß sich damit jedoch nicht zwangsläufig erhöhen. Es ist durchaus denkbar, daß sich hier auch Möglichkeiten einer ökologisch orientierten Gestaltung von Industrie- und Gewerbegebieten erschließen.

In einzelnen Modellvorhaben des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus wird derzeit untersucht, ob und inwieweit eine solche ökologisch verträgliche Gestaltung von Industrie- und Gewerbegebieten möglich ist. An einzelnen Modellvorhaben des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus werden z. Z. auch die Möglichkeiten einer mehrgeschossigen Produktion geprüft.

Auf der anderen Seite kann der Einsatz neuer Produktionstechnologien und Produktionskonzepte Flächeneinsparungen bewirken, da neue Produktionstechniken entweder auf gleicher Fläche leistungsfähiger sind oder bei gleicher Leistung erheblich weniger Fläche benötigen. Bei einer Produktivitätssteigerung, die höher ist als der Produktionszuwachs, sind sogar Flächenreduzierungen möglich. Fläche kann im Produktionsprozeß also zumindest teilweise durch Technik ersetzt werden.

Diese Einschätzung, daß in der reinen Technikanwendung durchaus Potentiale zur Flächeneinsparung liegen, wird auch durch die Untersuchung „Produktionstechnologien und Raumentwicklung" des Deutschen Instituts für Urbanistik im Ergebnis bestätigt.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorschlag von Experten, solche Kommunen, die konträr zu dem im Bodenschutzprogramm der Bundesregierung propagierten Leitbild handeln, indem sie verschwenderisch freie Flächen beplanen und erschließen und dafür mit „Ansiedlungserfolgen" in Form von erhöhter Gewerbesteuer, Einkommensteueranteilen usw. zusätzlich belohnt werden und auf Kosten anderer Kommunen und des Naturhaushaltes ökonomischen Nutzen ziehen, von weiteren oder zukünftigen finanziellen städtebaulichen und wirtschaftsfördernden Maßnahmen auszuschließen?

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Die Umsetzung des Vorschlags würde dazu führen, daß die Bundesregierung „Zensuren" für die gemeindliche Baulandpolitik erteilen müßte, wenn Gemeinden die Bereitstellung von Finanzmitteln des Bundes beantragen. Dies steht der Bundesregierung nicht zu, da die Verantwortung für den Vollzug des Baugesetzbuchs bei den Ländern und Gemeinden liegt.

Im übrigen läßt der Vorschlag eine Lösung des Problems der Flächeninanspruchnahme nicht erwarten. Es besteht vielmehr die Gefahr, daß die Kommunen auf den Einnahmeausfall mit verstärkter Ausweisung von Gewerbeflächen reagieren.

B. Instrumente

Raumordnungsgesetz:

1. Fachleute plädierten dafür, daß im neuen Raumordnungsgesetz eine verbindliche, eindeutige und hinreichend konkretisierte, an ökologischen Erfordernissen orientierte Flächenwirtschaft festgeschrieben wird; Länder, Regionen, Städte und Gemeinden sollten danach zur regelmäßigen Vorlage von Flächenkatastern bzw. Flächenbilanzierungen verpflichtet werden. Weshalb glaubte die Bundesregierung im novellierten Raumordnungsgesetz auf eine solche Regelung verzichten zu können?

2. Im Entwurf zu einem Raumplanungsgesetz vom 14. Juli 1988, Drucksache 11/2666, machte die Fraktion DIE GRÜNEN den Vorschlag, die weitere Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich zu Siedlungszwecken nur noch im Rahmen des unabweisbaren und zu belegenden Bedarfs unter Beachtung bzw. Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, nach Ausschöpfung vorhandener Reserven und der Möglichkeiten innerörtlicher Erneuerung und Entwicklung sowie nur nach Prüfung und Bewertung der ökologischen Folgen zu ermöglichen. „Die dann immer noch erforderlichen Flächenversiegelungen sind durch Flächenentsiegelungen im gleichen Umfang auszugleichen. Vor jeder weiteren derartigen Inanspruchnahme von Grund und Boden ist die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) erforderlich."

   Dieser Vorschlag, auf Vorarbeiten der Akademie für Landesplanung und Raumforschung in Hannover basierend, würde in einschneidender Weise den Flächenverbrauch eingrenzen, wurde allerdings im Deutschen Bundestag mehrheitlich abgelehnt.

   Wie beurteilt die Bundesregierung angesichts des fortschreitenden hohen Flächenverbrauchs ein solches Verfahren, und welche anderen raumplanerischen Maßnahmen sind nach ihrer Auffassung gegebenenfalls geeignet, eine baldige deutliche Trendwende beim Flächenverbrauch zu erzielen, nachdem Appelle an die Entscheidungsträger/innen in Bund, Ländern und Gemeinden und unverbindliche Regelungen im Planungsrecht in der Vergangenheit nicht zu nachhaltigen Erfolgen führten?

Das Raumordnungsverfahren mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung ist als rahmenrechtliche Regelung durch die Änderung des Raumordnungsgesetzes vom 11. Juli 1989 eingeführt worden. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Grundsätze über die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung sowie über die sparsame und schonende Inanspruchnahme von Wasser, Grund und Boden (§ 2 Abs. 1 Nr. 7 und 8 Raumordnungsgesetz). Entgegen der Auffassung der Fragesteller handelt es sich dabei nicht um Appelle und unverbindliche Regelungen, sondern gemäß § 3 Abs. 1 und 2 Raumordnungsgesetz um unmittelbar geltendes Recht für die Behörden des Bundes, die bundesunmittelbaren Planungsträger sowie die Landesplanung (einschl. der Regionalplanung) der Länder.

Baurecht:

1. Kritiker/innen des Baugesetzbuches (BauGB) weisen darauf hin, daß die Möglichkeit zur Begrenzung der Größe von Wohnbaugrundstükken zur Durchsetzung flächensparender Bauweisen (§ 9 Abs. 1, Nr. 3) keine den Flächenverbrauch wirklich begrenzende Maßnahme ist, sondern dazu diene, den besonders flächenaufwendigen Einfamilienhausbau trotz des damit bewirkten Landschaftsverbrauchs weiterhin als bevorzugte Form der Bildung von Wohneigentum zu erhalten.

   Aus welchen Gründen teilt die Bundesregierung diese Kritik nicht, und auf welche Praxisdaten bzw. -erfahrungen stützt sich ihre Auffassung?

Die Bundesregierung teilt die in der Frage zum Ausdruck kommende Bewertung nicht. Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, enthalten das Baugesetzbuch und die Baunutzungsverordnung weitreichende Verpflichtungen und Möglichkeiten, flächensparende Bauweisen vorzusehen. § 9 Abs. 1 Nr. 3 Baugesetzbuch ist nur eines der hierfür in Betracht kommenden Instrumente; andere Regelungen können z. B. zum Maß der baulichen Nutzung, zur Bauweise und zur überbaubaren Grundstücksfläche getroffen werden. Im übrigen liegt die Verantwortung für die Aufstellung und den Inhalt der Bauleitpläne bei den Gemeinden, die entsprechend den vielfältigen Wohnbedürfnissen der Bevölkerung Regelungen in den Bauleitplänen treffen. Wenn sie dabei auch Bauland für den Familienhausbau ausweisen, entsprechen sie damit den Wohnwünschen breiter Kreise der Bevölkerung.

2. Mit der Novellierung des BauGB fielen eine Reihe den Landschaftsverbrauch im Außenbereich hindernde Normen weg: Atomkraftwerke, Wiederaufbereitungsanlagen, Giftmülldeponien, Müllverbrennungsanlagen u. ä. können im Außenbereich seitdem ohne Bebauungsplan errichtet werden, die Erweiterung von Wohngebäuden und gewerblichen Betrieben im Außenbereich wurde wesentlich vereinfacht.

   Mit dem Wohnungsbauerleichterungsgesetz (WoBauErlG) wurden zusätzliche Signale zur weiteren Zersiedlung der Landschaft und damit zur weiteren Zerstörung der Umwelt gesetzt. So können Splittersiedlungen und Weiler noch problemloser als bisher durch Beschluß des Gemeinderates zu entwicklungsfähigen Ortsteilen erklärt werden.

   Wie vertragen sich diese Gesetzesinitiativen mit den programmatischen Zielvorstellungen des Bodenschutzkonzepts der Bundesregierung?

   Welche Belange waren im Abwägungsprozeß so entscheidend, daß der Landschaftsschutz im novellierten BauGB und im WoBauErlG derartig in den Hintergrund trat?

   Auf welche Erfahrungen stützt sich die Bundesregierung bei der hinsichtlich des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden positiven Bewertung des BauGB?

Die Bundesregierung teilt nicht die in der Frage zum Ausdruck kommende Einschätzung der Regelungen zum Bauen im Außenbereich nach dem Baugesetzbuch und dem Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz. Vorauszuschicken ist, daß Giftmülldeponien und Müllverbrennungsanlagen nicht den Vorschriften des Baugesetzbuchs unterliegen; ihre Zulässigkeit richtet sich nach den Bestimmungen des Abfallgesetzes bzw. des einschlägigen Immissionsschutzrechts. Abfallentsorgungsanlagen, für die ein Bebauungsplan nicht besteht, bedürfen als Sondermülldeponie

regelmäßig eines Planfeststellungsverfahrens nach dem Abfallgesetz. Was die Aufnahme von Anlagen für die Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken oder der Entsorgung radioaktiver Abfälle in § 35 Baugesetzbuch angeht, so ist der Gesetzgeber des Baugesetzbuchs davon ausgegangen, daß es sich insoweit um eine Klarstellung der Rechtslage (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Dezember 1985, – 7 C 65.82) handelte. Von daher wird die Einschätzung nicht geteilt, daß mit dem Erlaß des Baugesetzbuchs Vorschriften entfallen seien, die den Landschaftsverbrauch im Außenbereich eingeschränkt hätten.

Die Änderungen des Zulässigkeitsrechts für Wohngebäude und Betriebe im Außenbereich durch das Baugesetzbuch und das Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz sollen einen Ausgleich zwischen dem hohen Stellenwert des Außenbereichsschutzes und den berechtigten Belangen der dort Wohnenden bzw. vorhandener Betriebe ermöglichen und gleichzeitig zur Verbesserung der Wohnraumversorgung beitragen. Die Gesetzesänderungen stehen mit den programmatischen Zielvorstellungen der Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung nicht im Widerspruch. Entsprechende Vorhaben können nicht genehmigt werden, wenn sie Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege beeinträchtigen (§ 35 Abs. 3 Baugesetzbuch). Darüber hinaus ist die mit dem Baugesetzbuch eingeführte, speziell für den Außenbereich geltende Bodenschutzklausel des § 35 Abs. 5 Baugesetzbuch zu beachten.

Der Vollzug des Baugesetzbuchs ist Angelegenheit der Länder und Gemeinden. Der Bundesregierung liegen hierüber nur zu Einzelfragen Berichte der Länderbauministerien und Erkenntnisse aus dem laufenden Erfahrungsaustausch in der Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister/Senatoren der Länder (ARGEBAU) sowie aus den Gremien der Kommunalen Spitzenverbände vor. In diesem Rahmen haben sich speziell zu der Vorschrift über den sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden nach § 35 Abs. 5 Baugesetzbuch keine Anhaltspunkte dafür ergeben, daß diese Bodenschutzklausel im Gesetzesvollzug nicht zweckentsprechend angewendet wird.

3. Im BauGB wurde zwar der Grundsatz aufgenommen, daß mit Grund und Boden schonend und sparsam umgegangen werden soll: „Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorgesehen und in Anspruch genommen werden" (§ 1 Abs. 5). Keine Erwähnung finden in dieser Aufzählung die Vielzahl von Flächen, die ebenso des besonderen Schutzes bedürfen, insbesondere also die nicht landwirtschaftlich oder als Wald benutzten Brachen, Moore, Heidegebiete, Feuchtbiotope und andere naturbelassene ungenutzte Flächen.

   Hält die Bundesregierung diese Flächen nicht nur für besonders schutzwürdig, und wenn nein, warum nicht?

Der Schutz natürlicher und naturnaher Landschaftsteile wird in erster Linie durch das Naturschutz- und Landschaftspflegerecht des Bundes und der Länder gewährleistet. So sind insbesondere

die Vorschriften zum Gebiets- und Objektschutz geeignet, schutzwürdige Landschaftsteile vor nachteiligen Veränderungen zu bewahren und sie entsprechend den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu entwickeln oder auch wiederherzustellen. Darüber hinaus wurde mit der am 1. Januar 1987 in Kraft getretenen 1. Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes für besonders schutzwürdige Biotope, die in § 20c Bundesnaturschutzgesetz im einzelnen aufgeführt sind und durch Landesrecht ergänzt werden können, ein generelles Flächenveränderungsverbot als Rahmenrecht eingeführt.

In Ergänzung zu den speziellen Anforderungen des Naturschutz- und Landschaftspflegerechts sollen nach § 1 Abs. 5 Satz 1 Baugesetzbuch die Bauleitpläne u. a. dazu beitragen, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln; nach § 1 Abs. 5 Satz 3 Baugesetzbuch soll mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden. Dem Schutzzweck dieser Vorschrift unterliegen daher auch die in der Frage im einzelnen aufgeführten Flächen. § 1 Abs. 5 Satz 4 Baugesetzbuch verfolgt demgegenüber andere Zwecke.

4. Liegen bereits verallgemeinerbare Methoden- und Modellentwicklungen zu Abwägungsvorgängen bei bodenschutzrelevanten Eingriffen vor?

   Wenn nicht, wann ist mit praktisch verwertbaren, allgemein anwendbaren Ergebnissen – oder auch Zwischenergebnissen – zu rechnen?

Im Rahmen der gesetzlichen Anforderungen an die Abwägung haben sich in der Praxis Methoden entwickelt, mit denen auch die Auswirkungen umweltrelevanter Planungen auf die Umwelt festgestellt werden können. Im Rahmen seiner Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau" fördert der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Pilotprojekte in sieben Gemeinden zur Anwendung der Umweltverträglichkeitsprüfung und läßt diese wissenschaftlich auswerten. Nach den vorliegenden Zwischenergebnissen zeichnet sich ab, daß die Planungsbehörden verstärkt naturwissenschaftliche Erkenntnisse zur Stadtökologie und EDV-gestützte Planungsmethoden anwenden müssen.

Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

1. Welche Erfahrungsberichte liegen der Bundesregierung über die im Rahmen von Raumordnungsverfahren durchgeführten „Umweltverträglichkeitsprüfungen" vor, und wie bewertet sie die Wirkung dieser Prüfungen im Hinblick auf Flächenverbrauch und Schadstoffeinträge?

Das Raumordnungsverfahren mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung ist als rahmenrechtliche Regelung erstmals durch das novellierte Raumordnungsgesetz vom 11. Juli 1989 eingeführt worden. Eine Rechtsverordnung zur Regelung der Anwendungsfälle ist von der Bundesregierung am 27. Juni 1990 beschlossen

worden, die noch der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Erfahrungsberichte über die im Rahmen von Raumordnungsverfahren auf der Grundlage von § 6a Raumordnungsgesetz durchzuführenden Umweltverträglichkeitsprüfungen liegen im Zeitpunkt der Beantwortung noch nicht vor.

2. Welche konkreten Hilfen sind für den Bodenschutz aus der Einführung der UVP zu erwarten?

Die Umweltverträglichkeitsprüfung stellt sicher, daß Umweltauswirkungen eines Vorhabens möglichst frühzeitig und umfassend geprüft und bei der abschließenden Entscheidung angemessen berücksichtigt werden. Sie trägt damit auch im Bodenschutz zur besseren Entscheidungsvorbereitung bei.

Auswirkungen auf die in § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG genannten Schutzgüter wie Boden, Wasser, Luft etc. sind nicht isoliert, sondern einschließlich ihrer Wechselwirkung zu prüfen. Damit trägt die Umweltverträglichkeitsprüfung durch ihren medienübergreifenden Ansatz den ökologischen Anforderungen an den Bodenschutz in besonderem Maße Rechnung.

In diesem Zusammenhang wird die Bundesregierung die Einführung von Bewertungskriterien und Richtwerten prüfen, die sich an den Grundsätzen des vorsorgenden Ökosystemschutzes orientieren.

3. Wie will die Bundesregierung bei Verzicht auf die Verpflichtung von Ländern, Städten und Gemeinden zur Erstellung von Flächenkatastern und Flächenbilanzierungen an die notwendigen Daten und Fakten für eine bundesweite Bodenbeobachtung und -dokumentation einschließlich der Erfassung von Herkunft, Eintrag, Abbau und Rückständen von Schadstoffen in Böden und Grundwasser gelangen?

Die Bodenschutzkonzeption geht von zwei zentralen Handlungsansätzen für den Bodenschutz aus:

a) Minimierung von qualitativ oder quantitativ problematischen Stoffeinträgen,

b) Trendwende im Landverbrauch.

Der erhebliche Informationsbedarf zur Konkretisierung der erforderlichen Maßnahmen ist in dem Konzept für ein Bodeninformationssystem, welches die Bund/Länder-Sonderarbeitsgruppe „Informationsgrundlagen Bodenschutz" erarbeitet hat, präzisiert worden. Das Konzept umfaßt die Bereitstellung einer genauen Kenntnis der Böden, der mit den Böden verknüpften übrigen geowissenschaftlichen Daten, der bodenbelastenden Faktoren sowie der standort- und bodenbezogenen Daten zu Naturschutz und Landschaftspflege.

Die Umweltminister und -senatoren des Bundes und der Länder haben auf ihrer Sitzung am 7./8. Mai 1987 den Ländern empfohlene, Bodeninformationssysteme entsprechend den Inhalten die-

ses Konzeptes aufzubauen. Daraufhin wurde ein „Vorschlag für die Einrichtung eines länderübergreifenden Bodeninformationssystems" erarbeitet, in dem beispielhaft die innere Struktur und die Grundzüge der EDV-technischen Realisierung sowie die Methoden der Datenauswertung dargestellt werden. Die Umweltministerkonferenz hat auf ihrer Sitzung am 16./17. November 1989 den Ländern empfohlen, beim Aufbau von Bodeninformationssystemen diese Überlegungen zugrunde zu legen.

Darüber hinaus hat das statistische Bundesamt im Auftrag des interministeriellen Ausschusses „Statistik" die fachlich-konzeptionellen Grundlagen für ein statistisches Bodeninformationssystem (STABIS) entwickelt und mit Unterstützung verschiedener Ressorts die praktische Anwendbarkeit auf der Basis von Luftbildinterpretationen nachgewiesen. In STABIS sollen künftig nach der Funktion oder der Bodenbedeckung Flächenstücke einheitlicher Nutzung abgegrenzt und in einem geographischen Informationssystem nachgewiesen werden. Ein differenzierter Soll-Ist-Vergleich ist z. Z. noch erschwert, weil die Kategorien der Vermessungsverwaltung und der materiellen Nutzungskategorien des Rechts der Bauleitplanung, wie sie auch Eingang in die Planzeichenverordnung gefunden haben, eine statistische Vergleichbarkeit nicht durchgängig erlauben. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat das Statistische Bundesamt beauftragt, Zuordnungsschlüssel zu erarbeiten mit dem Ziel, Flächennutzungsbilanzen zu erstellen. Dieses Vorgehen erlaubt nicht nur eine tiefere Gliederung und größere Genauigkeit herkömmlicher Flächenstatistiken, sondern auch eine statistische Auswertung der Aufnahme evtl. konfliktträchtiger Flächenutzungen (vgl. auch Frage 9 in Bodenschutz I).

Im Hinblick auf die Belastung der Böden durch Stoffeinträge sind von den Ländern Bodendauerbeobachtungsflächen eingerichtet worden bzw. stehen vor ihrer Einrichtung. Die Länder streben eine hinsichtlich Bodennutzung, Bodengesellschaften und Naturräumen repräsentative Auswahl an und treffen Absprachen zur Sicherstellung vergleichbarer methodischer Vorgehensweisen bei der Untersuchung der Dauerbeobachtungsflächen. Die Bundesregierung geht davon aus, daß diese Beobachtungen ausreichende Informationen über die langfristige Entwicklung der Böden unter Einwirkung des anthropogen verursachten Stoffeintrages bereitstellen, um unter Einbeziehung von Immissionskatastern und Bodenkarten zu repräsentativen Aussagen über die allgemeine Bodenbelastung zu gelangen.

Die Erhebung der tatsächlichen und der geplanten Flächennutzung ist nach den Vorgaben des Agrarstatistikgesetzes 1989 angelaufen. Diese Erhebung stellt auch Grundlagen zur kommunalen Flächenbilanzierung bereit.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Zusammenarbeit mit den Ländern zu einer stetigen Verbesserung der Verfügbarkeit und der Vergleichbarkeit der Informationsgrundlagen für den Bodenschutz führt; sie ist der Überzeugung, daß dieses Vorgehen schneller zu verwertbaren Ergebnissen führt, als die förmliche Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Erstellung von Flächenkatastern und Flächenbilanzierungen.

4. Hält die Bundesregierung die Bevorzugung von Umwelterfordernisse berücksichtigenden Betrieben bei Planungen und Planungsvergabe, bei Vergabe von Aufträgen, bei Beschaffungen und unternehmerischen Entscheidungen für sinnvoll, und wäre eine Verankerung dieses im Bodenschutzprogramm der Bundesregierung formulierten Vorsorgeprinzips in den kommunalen Vergabeordnungen rechtlich zulässig?

Die umfassende Berücksichtigung umweltschützender Aspekte bei der Planung und Beschaffung von Lieferungen und Leistungen an sich hält die Bundesregierung für erforderlich. Sie wird deshalb in Kürze in den für die Planung zuständigen „Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen" einen besonderen Abschnitt „Umweltschutz" einführen.

Die Berücksichtigung umweltschützender Aspekte durch Bevorzugung bestimmter Betriebe bei der Planung und Vergabe von Aufträgen hält die Bundesregierung dagegen nicht für zulässig. Die Auftragsvergabe der öffentlichen Hand richtet sich nach allgemeinen haushalts- und vergaberechtlichen Gesichtspunkten.

Wohnungspolitische Instrumente

Die Gemeinden befinden sich hinsichtlich der Ausweisung von Bauland in einem Zielkonflikt:

– einerseits sollen (!) die Gemeinden

  durch die Bauleitpläne „eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten und dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln" (§ 1 Abs. 5 BauGB) und

  mit Grund und Boden sparsam und schonend umgehen (§ 1 Abs. 5 BauGB),

– andererseits haben (!) die Gemeinden (zur Erhöhung der Eigentumsquote) die Aufgabe,

  „für den Wohnungsbau, namentlich für eine Bebauung mit Familienheimen, geeignete Grundstücke zu beschaffen, im Rahmen der landesrechtlichen Bestimmungen baureif zu machen und als Bauland Bauwilligen zu Eigentum oder in Erbbaurecht zu überlassen" (§ 89 Abs. 2, II. WoBauG) und

– „im Rahmen einer geordneten Entwicklung des Gemeindegebietes in ihren rechtsverbindlichen städtebaulichen Plänen für eine Bebauung mit Familienheimen geeignete Flächen in einem so ausreichenden Umfang auszuweisen, daß die vorrangige Förderung des Baues von Familienheimen entsprechend den Vorschriften dieses Gesetzes durchgeführt werden kann." (§ 89 Abs. 3, II. WoBauG).

Daher fragen wir:

1. Es ist unbestritten, daß freistehende Einfamilienhäuser besonders viel Freifläche verbrauchen und erheblich zur Zersiedlung beitragen: „Die Wanderungen (ins nähere und weitere Umland der größeren Städte, d. Verf.) werden vornehmlich von den Eigenheimbewerbern bestimmt, die sich im Umland ihre Wohn- und Wohnflächenansprüche leichter erfüllen können", heißt es im Baulandbericht 1983, S. 18.

   Hält es die Bundesregierung vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf den umweltpolitischen Anspruch des BauGB („sparsamer und schonender Umgang mit dem Boden") nach wie vor für zeitgemäß, den Kommunen aufzuerlegen, „preiswertes Bauland für den Wohnungsbau, vor allem für die Bebauung mit Familienheimen, zu beschaffen, baureif zu machen und sie für Bauwillige zu überlassen", wie es in § 89 II. Wohnungsbaugesetz heißt?

Nach der in § 1 festgelegten generellen Zielbestimmung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes soll die Förderung des Woh-

nungsbaus überwiegend der Bildung von Einzeleigentum (Familienheime und eigengenutzte Eigentumswohnungen) dienen. Daraus ergeben sich Folgerungen für die Beschaffung von Bauland, die in § 89 II. Wohnungsbaugesetz festgelegt sind. Auch wenn inzwischen der sparsame Umgang mit dem Boden ein weiteres Ziel staatlichen Handelns ist, wäre es ungerechtfertigt, trotz der größeren Flächeninanspruchnahme von Familienheimen, auf ihre Förderung und die Ausweisung entsprechender Grundstücke zu verzichten. Diese Wohnform entspricht dem Wohnwunsch sehr vieler Bürger, und sie bietet besonders gute Voraussetzungen für das Aufwachsen von Kindern. Dem Ziel des sparsamen Umgangs mit dem Boden wird Rechnung getragen durch die abnehmende Grundstücksgröße für Familienheime (s. Antwort zu Frage 6 des Kapitels „Siedlungsentwicklung, Wohnungsbau" dieser Anfrage) und den zunehmenden Anteil von Wohnungstypen mit geringerem Flächenbedarf. Bezogen auf die Zahl der fertiggestellten Wohnungen in freistehenden Häusern beliefen sich die Wohnungen in Doppelhäusern und Reihenhäusern 1981 auf 41 Prozent und 1988 auf 60 Prozent.

2. „In hochverdichteten Räumen mit begrenzten Freiflächen und entsprechend hohem Bodenpreisniveau läßt sich schon heute beobachten, wie die Preisentwicklung zu einem behutsameren Umgang mit Bauflächen führt. Die Verkleinerung der Grundstücke vermag hier die Belastungen der Eigentümer durch hohe Bodenpreise beim Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern spürbar zu begrenzen: Untersuchungen zeigen, daß entgegen verbreiteter Ansicht der Anteil des Bodenpreises an den Gesamtkosten in Hochpreisgebieten keineswegs entsprechend höher liegt als in Niedrigpreisgebieten. So gesehen fördern hohe Bodenpreise daher in den Verdichtungsräumen einen ökologisch und städtebaulich erwünschten sparsamen Flächenverbrauch." (Baulandbericht der Bundesregierung 1983, S. 23).

   Bedeutet dies, daß die Bundesregierung der Meinung ist, daß solche Kommunen in Ballungsgebieten, die durch Veräußerung von Bauland zu „Dumpingpreisen" an „Bedürftige" den Bodenmarkt anheizen, den Siedlungsdruck hinein in den Innenbereich schwächen und damit die Bemühungen um einen sparsamen Flächenverbrauch torpedieren?

Die Feststellung des Baulandberichts von 1983, nach der hohe Bodenpreise in den Verdichtungsräumen einen ökologisch und städtebaulich erwünschten sparsamen Flächenverbrauch fördern, hat nach wie vor Gültigkeit. So haben sich in den achtziger Jahren die durchschnittlichen Baugrundstücksgrößen kontinuierlich verringert, wobei die Verringerung relativ wie absolut am stärksten in den hochverdichteten Regionen mit verhältnismäßig hohen Bodenpreisen ausgefallen ist (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage zur Städtebaupolitik, Drucksache 11/6880, S. 12).

Die verbilligte Abgabe von Grundstücken, insbesondere für den sozialen Wohnungsbau, steht dem Grundsatz eines sparsamen und schonenden Umgangs mit dem Grund und Boden indessen nicht entgegen. Zum einen hält das geltende Städtebaurecht für die Gemeinden hinreichende Möglichkeiten bereit, flächensparende Bauweisen durch entsprechende Festsetzungen in den Bebauungsplänen zu sichern (vgl. insbesondere § 9 Abs. 1 Nr. 3 des Baugesetzbuchs), zum anderen kann die öffentliche Hand bei der

Bereitstellung von Baugrundstücken die städtebauliche Entwicklung in die dafür geeigneten Siedlungsgebiete lenken und eine flächensparende Bauweise durch eine entsprechende Ausgestaltung des Veräußerungsvertrages sichern.

3. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Möglichkeit der Begrenzung der Größe von Wohnbaugrundstücken zur Durchsetzung flächensparender Bauweisen (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) keine den Flächenverbrauch wirklich begrenzende Maßnahme ist, sondern vielmehr den Zweck hat, den besonders flächenintensiven Einfamilienhausbau trotz des damit zusammenhängenden Landschaftsverbrauchs weiterhin als bevorzugte Form der Bildung von Wohnungseigentum zu erhalten?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1, Instrumente – Baurecht, verwiesen.

4. Welche Haltung vertritt die Bundesregierung zu dem Vorschlag, die Förderung von Wohnungsneubau auf Freiflächen am Siedlungsrand über den dritten Förderungsweg oder aus Städtebaufördermitteln vom Vorhandensein eines Flächenkatasters und einer Flächenbewertung abhängig zu machen, aus denen
   - der Siedlungsflächenbedarf,
   - die Potentialermittlung im Bestand,
   - die Chancen für die Erschließung dieses Potentials innerhalb eines angemessenen Zeitraums,
   - eine ökologisch orientierte Abwägung der Flächenpotentiale im Innen- gegenüber dem Außenbereich und
   - das Ergebnis einer Umweltverträglichkeitsprüfung hervorgehen?

„Freiflächen am Siedlungsrand" stehen auch künftig wie bereits in der Vergangenheit nicht generell und uneingeschränkt für eine Bebauung an.

Vielmehr steht jede Bebauung, insbesondere zu Wohnzwecken, unter bauplanungs- und baurechtlichen Vorgaben. Das Baugesetzbuch verlangt schon heute, bei den erforderlichen Abwägungen und Entscheidungen insbesondere folgende Kriterien zu beachten:

- Bauleitpläne sollen eine geordnete städtebauliche Entwicklung gewährleisten und namentlich dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln (§ 1 Abs. 5 S. 1 Baugesetzbuch).
- Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 5 S. 2 Baugesetzbuch):
  - die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse,
  - die Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere des Naturhaushalts, des Wassers, der Luft und des Bodens.
- Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden (§ 1 Abs. 5 S. 3 Baugesetzbuch).

Da die mit der Anfrage verfolgten Ziele somit bei der Bauleitplanung bereits Berücksichtigung finden, sind die genannten zusätzlichen besonderen Prüfungen nicht erforderlich.

Die im Baugesetzbuch niedergelegten Anforderungen gelten generell. Ihre Wahrung wird daher von den zuständigen Stellen auch bei der Entscheidung über die Zulassung von Vorhaben, die mit Mitteln aus öffentlichen Haushalten gefördert werden, z. B. im Rahmen der Wohnungsbau- oder Städtebauförderung, sichergestellt. Ihre Berücksichtigung ist unabhängig von dem jeweils gewählten Förderweg.

5. Wie steht die Bundesregierung zu Vorstellungen von Experten/innen, das flächensparende Bauen mittels § 10e Einkommensteuergesetz zu begünstigen, indem Obergrenzen für abzugsfähige Grundstücksgrößen eingeführt werden?

Nach § 10e Einkommensteuergesetz können Steuerpflichtige 5 Prozent der Herstellungskosten für ein Haus oder eine Eigentumswohnung einschließlich der Hälfte der Anschaffungskosten für den dazugehörenden Grund und Boden, höchstens jedoch 15 000 DM jährlich, wie Sonderausgaben vom steuerpflichtigen Einkommen für einen Zeitraum von acht Jahren absetzen. Das heißt, daß einschließlich des halben Kaufpreises für das Grundstück höchstens 300 000 DM steuerbegünstigt werden. Es besteht also keine Veranlassung, Obergrenzen für die abzugsfähige Grundstücksgröße im Rahmen des § 10e Einkommensteuergesetz einzuführen.

Städtebauförderung

Die Städtebauförderung wird als ein wesentliches Instrument der Innenentwicklung begriffen, deren Ziel es u. a. ist, den Wohnungsbestand zu erhalten und zu pflegen und durch Verbesserung des Wohnumfelds die Stadt-Umland-Wanderung und damit den Flächenverbrauch am Ballungsrand zu bremsen.

Sind der Bundesregierung Untersuchungsergebnisse bekannt, die einen direkten Zusammenhang zwischen Stadterneuerung/-sanierung und Rückgang beim Flächenverbrauch der Gemeinde belegen?

Wie lauten diese Ergebnisse?

Die städtebauliche Entwicklung wird in Zukunft stärker noch als bisher auf die Erhaltung, Nutzung und Stärkung innerstädtischer Flächen ausgerichtet sein. Diese Entwicklung wird wesentlich durch Maßnahmen der Stadt- und Dorferneuerung unterstützt. Stadterneuerungsmaßnahmen werden zunehmend als Instrument der „Innenentwicklung" erkannt und genutzt. Aufgabenschwerpunkte in diesem Zusammenhang sind z. B.:

— Erhaltung und Verbesserung des Gebäude- und Wohnungsbestands sowie die Verbesserung des Wohnumfelds,
— städtebauliche Verdichtung in bisher aufgelockerten bebauten Siedlungsgebieten, Schließung von Baulücken,
— Umnutzung von Industrie-, Gewerbe- und sonstigen Brachflächen einschließlich der damit verbundenen Maßnahmen zur Lösung von Altlastenproblemen,

– Sicherung industrieller und gewerblicher Standorte in städtebaulichen Gemengelagen.

Maßnahmen der Stadt- und Dorferneuerung tragen somit dazu bei, vorhandene Flächen besser auszunutzen oder einer neuen Nutzung zuzuführen. Eine kürzlich vorgelegte Untersuchung „Erfahrungen mit der Stadterneuerung, Zusatzuntersuchung zum Bund-Länder-Programm für die Jahre 1985 bis 1987" (Schriftenreihe „Forschung" des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 475) belegt, daß ein Großteil der Sanierungsmaßnahmen auf eine Verbesserung des bestehenden Siedlungsgefüges abzielt. Daß dabei auch die Inanspruchnahme von Landschaft für Siedlungsfläche zurückgehen kann, zeigt z. B. die Sanierungsmaßnahme Bexbach-Höchen (Saarland), bei der auf die Inanspruchnahme von Bebauungsplangebieten verzichtet werden konnte (vgl. „Städtebauliche Erneuerung von Dörfern und Ortsteilen – qualitative Analyse von Aufgaben und Instrumenten –", Schriftenreihe „Forschung" des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 477, S. 196).

Die Bundesregierung wird auch künftig im Rahmen der Möglichkeiten darauf hinwirken, bei Stadterneuerung und Städtebauförderung Gesichtspunkte der „Innenentwicklung" zu berücksichtigen. Mit der Wiedereinführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme durch das Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz wird ein zusätzliches städtebauliches Instrument den Gemeinden zur Verfügung gestellt, das mit seiner neuen Aufgabenstellung für die Reaktivierung innerstädtischer Brachflächen besonders geeignet ist. Entsprechende Maßnahmen können aus dem Bund-Länder-Programm der Städtebauförderung unterstützt werden.

Finanzmittel

1. Welche Haushaltsmittel des Bundes, aufgeteilt nach Ressorts und Schwerpunkten, sind für den Bodenschutz in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehen?

Der Bodenschutz als eine Querschnittsaufgabe des Umweltschutzes entzieht sich weitgehend bezifferbarer Angaben in den Einzelgruppen des Haushaltsplanes; er wird in den verschiedenen Ressortaufgaben des Bundes als Teilaspekt zahlreicher gesamtökologischer Bewertungen berücksichtigt. Eine besondere Ausweisung der dafür eingesetzten Haushaltsmittel erfolgt nur in nicht repräsentativen Einzelfällen. Exemplarisch wird auf folgende Einzelausweisungen hingewiesen:

— In der Titelgruppe „Ökologie und Klimaforschung" Kap. 3003 – 68324/89224 sind folgende Mittelansätze vorgesehen:

	1991	1992	1993	1994
	– Angaben in Mio. DM –			
Bodenbelastung und Wasserhaushalt	17,5	19,0	19,0	20,0
Altlasten	15,0	20,5	21,0	21,5
Deponien	3,0	3,5	4,5	5,0

— Im Einzelplan 15 Kap. 1503 sind für „Bodenschutz" beim Institut für Wasser-, Boden- und Lufthygiene des Bundesgesundheitsamtes folgende Beträge veranschlagt:

Hj.	Personal- mittel/DM	Sach- mittel/DM	Insgesamt DM
1990	1 020 000	250 000	1 270 000
1991	1 185 000	264 000	1 449 000
1992	1 185 000	272 000	1 457 000
1993	1 185 000	280 000	1 465 000
1994	1 185 000	289 000	1 474 000

— Im Einzelplan 25, Titelgruppe 01 des Kapitels 25 02 werden im Rahmen der Städtebauförderung z. B. nach einer groben Schätzung etwa 25. v.H. der Ausgaben für umweltverbessernde Maßnahmen eingesetzt. Der Anteil der Mittel zugunsten des Umweltschutzes an den gesamten Städtebauförderungsmitteln ist damit in den letzten Jahren im Zuge der ökologisch orientierten behutsamen Stadterneuerung gestiegen. Untersuchungen haben ergeben, daß Maßnahmen des Umweltschutzes wie Schaffung von Grün- und Freiflächen, Entsiegelung, Beseitigung von Emissionen und Altlasten immer häufiger zu den Sanierungszielen gehören.

— Im Einzelplan 16 ist eine mittelfristige Finanzplanung bezogen auf den Bodenschutz nicht ausgeworfen.

Im Haushaltsjahr 1990 sind speziell für die Untersuchungen zum Bodenschutz im Rahmen allgemeiner Bewilligungen (Kapitel 1602, Titel 532 19) insgesamt 5,2 Millionen DM bewilligt.

— Auch bei der Durchführung von Bau- oder Infrastrukturmaßnahmen des Bundes sind Aufwendungen für den Bodenschutz Bestandteil der Gesamtkosten. Ein besonderer Nachweis der auf den Bodenschutz entfallenden Kosten erfolgt regelmäßig nicht, da im Einzelfall eine Abgrenzung außerordentlich schwierig und wenig hilfreich wäre.

Im übrigen wird eine Bewertung dieses so wichtigen Gebietes auf der Grundlage von Mittelzuweisungen nur bedingt zu aussagefähigen Erkenntnissen führen. Gleiches gilt für eine detailliertere Angabe über Haushaltsmittel im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung.

2. Es ist eine Erfahrung landes- und kommunalpolitischer Praxis, daß zwar eine Reihe von Ländern, Städten und Gemeinden Bodenschutzprogramme oder entsprechende Teilprogramme für ihr Gemeindegebiet vorlegen können, die Entscheidungsgremien aber die notwendigen Mittel für die Umsetzung nicht beschlossen, da andere Prioritäten in der Finanzpolitik verfolgt werden.

   In welchen Bundesländern wurden Bodenschutzprogramme von der Landesregierung vorgelegt, und mit welchen Etatmitteln sind diese Programme ausgestattet?

   In welchen Städten und Gemeinden liegen Bodenschutzkonzeptionen vor, und welche Haushaltsmittel sind dafür in den nächsten Jahren vorgesehen?

Eine Umfrage bei den Ländern hat ergeben, daß in der Mehrzahl Bodenschutzprogramme erstellt wurden, die z. T. in der Überarbeitung sind. Die hierfür bewilligten Finanzmittel sind nicht einheitlich zu ermitteln, weil sie zum Teil für andere Fachbereiche bewilligt wurden, die mittelbar auch dem Bodenschutz zugute kommen (Luftreinhaltung, Gewässerschutz ect.).

Soweit die Länder nähere Angaben über die Bewilligung von Finanzmitteln für Bodenschutzmaßnahmen gemacht haben, bewegen sich die Summen dieser Mittel zwischen 600 000 DM (Saarland) und 7,5 Millionen DM (Schleswig-Holstein) pro Jahr.

Bezüglich der in den einzelnen Städten und Gemeinden vorliegenden Bodenschutzkonzeptionen und den dafür bewilligten Finanzmitteln wurden nähere Angaben nicht gemacht.

Sonstige Instrumente:

1. Kann sich die Bundesregierung der Auffassung des Deutschen Instituts für Urbanistik anschließen, wonach „das Instrumentarium zur Mobilisierung solcher Flächen zu erweitern" ist (Deutsches Institut für Urbanistik, Berichte 2/86, S. 5), um brachliegende Gewerbeflächen leichter verfügbar zu machen, und plant die Bundesregierung entsprechende Initiativen?

Mit dem bestehenden Planungsinstrumentarium des Baugesetzbuchs und der Wiedereinführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen im Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz steht ein umfassendes Instrumentarium zur Verfügung, um brachliegende Gewerbeflächen einer neuen Nutzung zuzuführen.

Bezüglich der städtebaulichen Entwicklung und zur Förderung von Maßnahmen zur Mobilisierung brachliegender Flächen im Rahmen des Bund-Länder-Programms der Städtebauförderung wird auf die Antwort zur Städtebauförderung verwiesen (vgl. S. 26).

Auf kommunaler Ebene wird dem in zunehmendem Maße dahingehend Rechnung getragen, daß zeitlich begrenzte Optionen auf zusätzliches Bauland vergeben werden oder in Kaufverträgen ein gemeindliches Rückkaufsrecht für den Fall vereinbart wird, daß die betreffenden Flächen nicht innerhalb einer bestimmten Frist genutzt werden. Durch solche privatrechtlichen Vereinbarungen schaffen sich die Gemeinden den nötigen Handlungsspielraum.

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau läßt derzeit im Rahmen eines Forschungsvorhabens („Strategien

zur Mobilisierung und Aktivierung von Gewerbeflächen") untersuchen, welche Faktoren dafür verantwortlich sind, daß ausgewiesene Gewerbeflächen nicht genutzt werden können und mit welchen Strategien und Maßnahmen diese Gewerbeflächen einer Nutzung zugeführt werden können.

2. Welche steuerlichen und sonstigen finanziellen Anreize beschleunigen die flächenbeanspruchenden Entwicklungen, und welche hemmen sie?

3. Sieht die Bundesregierung einen möglichen Zusammenhang zwischen Steuerreform und Flächenexpansion in den Wachstumszentren, und wenn ja, welchen?

Die Bundesregierung sieht weder einen Zusammenhang zwischen steuerlichen oder sonstigen finanziellen Anreizen und flächenbeanspruchenden Entwicklungen noch zwischen der Steuerreform und einer etwaigen Expansion des Flächenverbrauchs in den Wachstumszentren.

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51, Telefax (02 28) 36 12 75
ISSN 0722-8333